

## LA EXPROPIACION EN COSTA RICA \*

Por ROGELIO SOTELA

Profesor de Derecho Civil

de la Universidad de Costa Rica

### I.—CONCEPTOS BASICOS SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD

#### A. Protección Constitucional y limitaciones a la propiedad privada.

Desde los albores de su vida republicana, Costa Rica ha regulado constitucionalmente la protección a la propiedad privada y ha establecido también la posibilidad de su expropiación por razones de orden público.

El Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica o Pacto de la Concordia, promulgado el 1° de diciembre de 1821 es el primer ordenamiento constitucional del naciente Estado. En su artículo 2° se dijo:

“La provincia reconoce y respeta la libertad civil, propiedad y demás derechos naturales y legítimos de toda persona y de cualquier pueblo o nación”.<sup>(1)</sup>

En la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, promulgada el 25 de enero de 1825, en el capítulo dedicado a los “Derechos y Deberes de los Costarricenses”, se dispuso:

“Artículo 4.—Sus propiedades son inviolables; pero el Estado puede exigir el sacrifi-

\* Este artículo es parte de un trabajo sobre “La Expropiación en Centro América” que se prepara en asocio del Dr. Robert C. Casad, de la Universidad de Kansas. Su reproducción, sin permiso del autor, queda prohibida.

(1) Hernán G. Peralta Q. El Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica o Pacto de Concordia. Imprenta San Martín. San José, Costa Rica, 1971. Pág. 9.



cio de alguna por razón de interés público legalmente comprobado indemnizándola previamente".<sup>(2)</sup>

El texto actual de la Constitución deriva básicamente del artículo 24 de la promulgada el 15 de abril de 1869 que fue reproducido por la Constitución de 7 de diciembre de 1871 en su artículo 9. La reforma que se introdujera el 7 de julio de 1943 adicionó a la norma citada con un párrafo acorde con las inquietudes de la época, estableciendo que se podrían imponer limitaciones de interés social a la propiedad por motivos de necesidad pública. Las disposiciones de dicha Constitución fueron reproducidas en la que ahora nos rige, promulgada el 7 de noviembre de 1949, la cual introdujo como única novedad un plazo máximo de dos años para pagar la indemnización en casos de emergencia. El artículo que actualmente consagra la protección a la propiedad privada y que permite la expropiación por razones que trascienden el interés privado, se contiene en un capítulo denominado "Derecho y Garantías Individuales" y dice así:

"Artículo 45.—La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social".<sup>(3)</sup>

Otros textos importantes de la actual Constitución Política que tienen relación con la protección de la propiedad son los siguientes:

"Artículo 46.—Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria. Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.

Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.

Para establecer nuevos monopolios en favor del Estado, o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa".

"Artículo 47.—Todo autor, inventor, productor o comerciante gozará temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con arreglo a la ley".

"Artículo 49.—Establécese la jurisdicción Contencioso-Administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados" (reformado así por Ley N° 3124 de 25 de junio de 1963).

"Artículo 65.—El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador".<sup>(4)</sup>

Como se ve, la Constitución Política de Costa Rica consagra en su artículo 45 esa mezcla curiosa que se ha venido produciendo

(4) Ibidem. Págs. 13 y 14.

(2) Marco Tulio Zeledón. Digesto Constitucional de Costa Rica. Colegio de Abogados. San José, Costa Rica, 1946. Pág. 53.

(3) Constitución Política de Costa Rica. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica, 1970. Pág. 13.



como evolución lógica de los conceptos tradicionales que informaban el criterio de propiedad con el carácter de "absoluto y exclusivo". El concepto moderno que concibe la propiedad como "función social", si bien no utiliza esta expresión textualmente. Referencia a "la función social de la propiedad de la tierra" se da en la Ley de Tierras y Colonización que comentaremos más adelante.

Así, por un lado consagra la "inviolabilidad" de la propiedad privada; y por otro establece, con alguna cautela, —desde que exige que la ley respectiva sea aprobada por los dos tercios de votos de la totalidad de la Asamblea Legislativa— la posibilidad de imponer a la propiedad limitaciones de "interés social", término éste que como veremos más adelante conlleva una significación similar a la de función social.

La cita de los otros artículos que hemos hecho tiene razón de ser para dejar una clara idea de la situación jurídica del asunto que tratamos ya que el artículo 46 señala una limitación importante al derecho de dominio, prohibiendo los monopolios de carácter particular; esto significa que los monopolios establecidos por el Estado sí son permitidos, siempre que la ley respectiva sea aprobada por los dos tercios de votos del total de miembros de la Asamblea Legislativa.

La propia Constitución en su artículo 121 inciso 14 contiene enumeración de bienes que no pueden salir del dominio del Estado; y en consecuencia la explotación de ellos la puede hacer el Estado únicamente, configurando así un monopolio, o dando concesiones administrativas en algunos casos a los particulares; están indicados en ese artículo: las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional; los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional; los servicios inalámbricos.

Dispone asimismo la Carta Fundamental que "los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales —estos últimos mientras se encuentren en servicio— no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado".<sup>(5)</sup> Otras leyes importantes han creado también monopolios en favor del Estado; citamos a manera de

(5) Párrafo segundo, literal c) del inciso 14 del artículo 121 de la Constitución Política.

ejemplo el Monopolio de Licores, establecido en los artículos 443 y siguientes del Código Fiscal.<sup>(6)</sup> El Monopolio sobre contratos de Seguros establecido por Ley N° 12 de 30 de octubre de 1924.<sup>(7)</sup> El Monopolio de Ferrocarriles, Ley N° 11 de 1° de noviembre de 1909; y el Sistema Bancario Nacional, Ley N° 1644 de 26 de setiembre de 1953.<sup>(8)</sup>

El mencionado artículo 47 consagra la protección de los llamados "derechos intelectuales", antiguamente denominados "propiedad intelectual", nombre que aún se conserva en la ley sobre la materia N° 40 de 27 de junio de 1896. Como es sabido estos derechos, bajo ciertas limitaciones, pueden ser también objeto de los procedimientos de expropiación.

La referencia al artículo 49 es importante porque ella establece la llamada jurisdicción Contencioso-Administrativa, que permite la discusión judicial sobre la legalidad de los actos de gobierno y de sus instituciones en relación con los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los ciudadanos. De esta manera por ejemplo sería factible pensar en la posibilidad de discutir en un juicio de ese tipo, el calificativo de "utilidad pública" con que el Gobierno procediera a decretar una determinada expropiación.

La cita del artículo 65 está indicada para referirse a bienes de naturaleza especial: el llamado "patrimonio familiar" aún no regulado por la ley costarricense; sobre las características del mismo puede consultarse el estudio sobre "La debilitación del Concepto Individualista del dominio y su modificación hacia formas comunitarias", de Rogelio Sotela.<sup>(9)</sup>

Como decíamos, el artículo 45 de la Constitución Política vigente, hace alusión a las expresiones "interés público", "necesidad pública" e "interés social". Aun cuando pudiera encontrarse un matiz diferente en cada una de ellas, es lo cierto que en todas concurre un interés de orden superior al interés privado del propietario, y que si alguna diferencia pudiere hallarse en esas expresiones, cada

(6) Código Fiscal. Edit. Imprenta Las Américas. San José, C. R., 1956. Pág. 95.

(7) Colección de Leyes. II Semestre de 1924. Tomo II. Pág. 540.

(8) Colección de Leyes 1953. II Sem. Pág. 505, y edición Banco Central. Edit. Lehmann, 1964.

(9) Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. Volumen 16. San José, 1970. Pág. 46.



una de ellas sería suficiente por sí misma para permitir la expropiación en los casos que contempla; hay que decir sin embargo, que en la jurisprudencia costarricense ha habido inclinación por estimar estos términos como equivalentes; es importante al respecto transcribir el Considerando II de la resolución tomada por la Corte Plena a las 14 horas del 3 de agosto de 1972 al resolver un recurso de inconstitucionalidad planteado sobre algunos artículos de la Ley General de Expropiación y de la Ley General de Caminos, que fue desestimado; dice así:

“I.—En lo que interesa a la presente demanda de inconstitucionalidad, conviene analizar someramente dos de los elementos esenciales de la expropiación: la causa expropiante y la indemnización. Al referirse al primero de esos elementos, el tratadista italiano Zanobini, expresa que “es la causa natural, esto es la razón de ser en virtud de la cual el Estado es inducido a la transferencia de la propiedad” (citado por Benjamín Villegas Basavilbaso en su obra de Derecho Administrativo. Tomo VI, página 346), es decir que no es otra cosa que la necesidad pública, utilidad pública, interés general o social, distintas denominaciones con que se le conoce históricamente.”<sup>(10)</sup>

En el desenvolvimiento de estos principios constitucionales, la legislación del país contiene normas de importancia que serán comentadas en los posteriores capítulos.

## B. Propiedad del Estado.

El Código Civil hace una distinción de las cosas o bienes según sean “públicas”, “del Estado o de los Municipios” y “privadas” incluyéndose dentro de éstas inclusive aquellas que pudieran pertenecer al Estado o los Municipios pero que no tienen un destino o un uso público.<sup>(11)</sup>

(10) Libro de sesiones de la Corte Plena. A la fecha aún no publicada en el Boletín Judicial.

(11) Artículos 261 y 262 del Código Civil.

Las cosas públicas se entienden destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, tales como los ríos, plazas, caminos o bien como aquellas que son dedicadas a un servicio público, tales como las edificaciones que con ese propósito hacen el Estado o sus Instituciones Autónomas. Estos bienes públicos se encuentran fuera del comercio de los hombres. Para los casos de “desafectación” de estos bienes o sea, para darles la calidad de cosas susceptibles de tráfico comercial, se requerirá una ley de Asamblea Legislativa.<sup>(12)</sup>

La Sala de Casación ha establecido que el patrimonio del Estado se clasifica en dos tipos de bienes: del dominio fiscal o privado, y del dominio público. Dice el Tribunal en sentencia N° 19 de las 15:30 horas del 30 de enero de 1958:

“Los primeros (bienes fiscales) se caracterizan porque son fuente de rentas para el Estado, son enajenables, prescriptibles, y en consecuencia, están en el comercio de los hombres; los de dominio público no le producen al Estado renta de ninguna especie, y se caracterizan por la gratuidad y la generalidad del uso para todos los individuos de la nación; son inalienables, imprescriptibles y están fuera del comercio”.<sup>(13)</sup>

La Ley de Tierras y Colonización Número 2885 de 14 de octubre de 1961 contiene las siguientes disposiciones de importancia sobre la propiedad de los bienes del Estado en su capítulo II denominado “Propiedad Agrícola del Estado”.

Su artículo 7 dice lo siguiente:

“Mientras el Estado, por voluntad propia o por indicación del Ministerio de Agricultura o del Instituto de Tierras y Colonización, atendiendo razones de conveniencia nacional, no determine los terrenos que deben mantenerse bajo su dominio, se considerarán inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia, o posesión, salvo los que estuvieren bajo el dominio privado, con título legítimo los siguientes:

(12) Artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política y artículos 729 y siguientes del Código Fiscal.

(13) Colección de Sentencias de Casación. I Sem. 1958. Tomo I, Pág. 376.



a) Los comprendidos en una zona de dos mil metros a ambos lados del trazado de la Carretera Panamericana en las zonas donde existen robles;

b) Los comprendidos en una zona marítimo terrestre de 200 metros de ancho a lo largo de las costas de ambos mares, desde la pleamar ordinaria, así como los comprendidos en una zona de cincuenta metros de ancho a lo largo de ambas márgenes de los ríos navegables;

c) Los terrenos de las islas, los situados en las márgenes de los ríos, arroyos, y en general, de todas las fuentes que estén en cuencas u hoyas hidrográficas en que broten manantiales, o en que tengan sus orígenes o cabeceras cualesquiera cursos de agua de los cuales se surta alguna población, o que convenga reservar con igual fin. En terrenos planos o de pequeño declive se considerará inalienable una faja de doscientos metros a uno y otro lado de dichos ríos, manantiales o arroyos; y en las cuencas u hoyas hidrográficas, una faja de terreno de trescientos metros a uno y otro lados de la depresión máxima, en toda la línea, a contar de la mayor altura inmediata;

d) Los terrenos comprendidos en las dos orillas del río Banano, diez kilómetros arriba, en una extensión de quinientos metros de cada lado, protegiendo así las fuentes que surtan a o puedan surtir en lo futuro la cañería de Limón;

e) Una zona de dos kilómetros de radio, con centro en el cráter o cima principal alrededor de los volcanes Barba, Poás, Arenal, Cerro Chato, Tenorio, Santa María y Rincón de la Vieja; de dos kilómetros de ancho a uno

y otro lados de la fila constituida por los varios picos del Miravalles; la zona de los volcanes Irazú y Turrialba a partir de los tres mil metros de altitud y hacia la cima; los páramos de la Cordillera de Talamanca a partir de los 3.000 metros de altitud y hacia la cima; una zona de tres kilómetros de radio con centro en la cima del Cerro Dukika; las sabanas alrededor del Cerro Chirripó Grande, arriba de los 3.000 metros de altitud; una zona de dos kilómetros de ancho a uno y otro lados de la cordillera entre los cerros Zurquí y Hondura. Oportunamente creará el Instituto otras reservas forestales que servirán además, de santuario o refugio de la vida animal silvestre y en los cuales será prohibida la cacería en cualquiera de sus formas;

f) Los comprendidos en una zona de 2.000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y con Panamá.

g) Los terrenos indispensables para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas;

h) Los terrenos que se anegan durante la estación lluviosa o como consecuencia del desbordamiento de los ríos y que conservan agua durante el verano, aprovechables como abrevaderos, cuando tales terrenos constituyan el único recurso hídrico del lugar, utilizable como abrevadero para el ganado de los vecinos del lugar. Si para ese uso fuere necesario establecer servidumbre sobre predios de particulares, el Instituto compensará a éstos equitativamente;

i) Todos aquellos terrenos que hubieran sido declarados indenunciabiles o inalienables por disposiciones legales anteriores (Ver Decretos Ejecutivos números 1 de 23 de



enero de 1964 y N° 10 de 21 de octubre de 1963)".<sup>(14)</sup>

El artículo 10 de dicha ley declara Parque Nacional la zona de 2.000 metros a ambos lados del trazado de la Carretera Panamericana en donde existan robles (*Quercus* sp). Y el artículo 11 establece que mientras no se pruebe lo contrario, pertenecen al Estado en carácter de reservas nacionales los bienes siguientes:

a) Todos los terrenos comprendidos dentro de los límites de la República que no estén inscritos como propiedad particular de las Municipalidades o de las Instituciones Autónomas;

b) Los que no estén amparados por la posesión decenal;

c) Los que, por leyes especiales no hayan sido destinados a la formación de colonias agrícolas; y

d) En general todos los que, no siendo de propiedad particular, no estén ocupados en servicios públicos".<sup>(15)</sup>

Tiene también el carácter de propiedad nacional, las playas y zonas marítimas, los cauces de las corrientes de dominio público, los terrenos ganados al mar por causas naturales o por obras artificiales, las islas que se formen en los mares territoriales, en los vasos de los lagos, lagunas o esteros o cauces de las corrientes de propiedad nacional, siempre que éstas no procedan de una bifurcación del río en terrenos de propiedad particular.<sup>(16)</sup>

También deben indicarse como bienes que no son de propiedad particular, los que constituyen los yacimientos minerales. De acuerdo con la legislación costarricense, todo habitante de la Re-

(14) Véase publicación de dicha Ley 2825 en edición del Instituto de Tierras y Colonización de 1966, Pág. 4.

(15) *Ibidem*. Pág. 6.

(16) Ley de Aguas N° 276 de 27 de agosto de 1942, Artículo 3. También son propiedad del Estado las carreteras, según Ley N° 5060 de 22 de agosto de 1972, Gaceta del 5 de setiembre de ese año.

pública, sea nacional o extranjero, tiene derecho a cavar, catar y explorar en busca de yacimientos minerales, siempre que no ocasionen perjuicio a la propiedad particular. Estos yacimientos son objeto de denuncia para efectos de su explotación, de manera que el propietario particular no puede alegar simplemente su derecho de dominio para impedirlo. La ley desde luego persigue la explotación de los yacimientos y la concesión será autorizada una vez comprobado que se está en aptitud de realizarla, imponiéndose al denunciante que ha obtenido el permiso de explotación una serie de obligaciones que garanticen la debida explotación de dichos minerales.<sup>(17)</sup>

También hay que tomar en cuenta las disposiciones de la ley sobre objetos arqueológicos, que impiden el libre comercio de dichos artículos con el propósito de conservarlos en lo posible para el Estado.<sup>(18)</sup>

Y por último citaremos como propiedad del Estado, salvo los casos que excepcionalmente indica la ley, la propiedad de las aguas. Únicamente se señalan como aguas de dominio privado pertenecientes al dueño del terreno las siguientes:

a) Las aguas pluviales que caen en su predio mientras discurren por él;

b) Las lagunas o charcos formados en terrenos de dominio privado siempre que no tengan comunicación con el mar;

c) Las aguas subterráneas que se obtengan por medio de pozos;

d) Las aguas termales, minerales o minero-medicinales; pero ellas si son declaradas de "utilidad pública" pueden quedar bajo el control del Ministerio de Salubridad. Todas las otras aguas son de propiedad nacional y sólo pueden obtenerse mediante concesión que otorga el Servicio Nacional de Electricidad.<sup>(19)</sup>

Debemos citar otra situación interesante, producida por la llamada Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968<sup>(20)</sup> que obliga a todo fraccionador de terrenos situados fue-

(17) Código de Minería. Ley N° 1551 de 20 de abril de 1953, artículos 8, 25, 34, 43, 53, 63, 64.

(18) Ley N° 7 de 6 de octubre de 1938.

(19) Ley de Aguas, antes citada. Artículos 1, 3, 4, 10, 17.

(20) Colección de Leyes. Segundo Semestre, 1968. Tomo II. Pág. 740.



ra del cuadrante de las ciudades y a todo urbanizador a ceder gratuitamente "al uso público" las áreas destinadas a vías, parques y facilidades comunales, indicando que las referentes a parques y facilidades comunales fluctuarán entre un 5% a un 20% según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretende dar al terreno y las normas que al respecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).<sup>(21)</sup>

Debemos indicar que conforme a las disposiciones del Código Civil "los inmuebles no reducidos a propiedad particular, pertenecen al Estado, según dispone el artículo 486 de dicho cuerpo de leyes".

## II.—CONCEPCIONES BASICAS SOBRE EL PODER DEL ESTADO EN LA EXPROPIACION.

### A. Alcance de dicho poder.

De acuerdo con lo que hemos expuesto anteriormente el Estado puede expropiar únicamente en razón de un interés superior, concretado en las leyes con las expresiones, "utilidad pública", "interés público", "interés social", todo lo cual podría traducirse en la idea que conlleva la expresión "función social", utilizada en la ley costarricense relativa a Tierras y Colonización únicamente, pero vigente de manera implícita en la esencia de sus normas.

El ejercicio del derecho de expropiación garantiza al propietario una previa indemnización "conforme a la ley". Esta expresión pone de manifiesto que será la ley la que regule las modalidades de la indemnización y lo concerniente a los procedimientos aplicables.

Se ha dicho también que excepcionalmente en casos de guerra o conmoción interior, no será indispensable que la indemnización sea previa, pero el pago correspondiente no puede tardar más de dos años concluido que sea el "estado de emergencia". Estas expresiones constitucionales "conmoción interior" y "estado de emergencia" han dado lugar a la elaboración de leyes que han permitido la entrada en posesión de los entes estatales mediante el depósito de una suma provisional, señalada por el Tribunal Fiscal Administrativo; leyes que han sido objeto de recursos de inconsti-

tucionalidad, que no prosperaron, aunque tuvieron importantes votos a favor; sobre este punto trataremos más adelante. Por ahora conviene aclarar que la legislación dictada sobre expropiación, da amplia posibilidad al Estado y a sus entidades para hacer el uso requerido de esta institución jurídica con toda amplitud, y que en virtud de la disposición constitucional que deja su regulación en manos de la ley, se ha ido introduciendo por medio de especiales normas un "procedimiento de urgencia", mucho más expedito que el establecido en la ley general, y al que luego nos referiremos.

El Estado no podrá expropiar sino por razones de "interés público legalmente comprobado" que corresponde calificar, de acuerdo con la ley general de expropiaciones, al Poder Ejecutivo.<sup>(22)</sup> No obstante, desde el momento en que la Constitución Política ha introducido en beneficio de los administrados la jurisdicción Contencioso-Administrativa,<sup>(23)</sup> ha quedado abierta la posibilidad para discutir en la vía judicial y dentro de un juicio contencioso-administrativo, el derecho o poder del Estado para calificar de "interés público" una determinada expropiación, impidiendo así un posible abuso de poder.

Podríamos decir que la Administración Pública costarricense ha tratado siempre de ser respetuosa de los principios legales indicados. Recientemente se ha producido un caso interesante de expropiación: El Estado había dado en arrendamiento un edificio de su pertenencia a dos empresas industriales que tienen allí instalados sus expendios; contiguo a dichos establecimientos funcionan las oficinas del Tribunal Electoral, organismo del Estado encargado de tramitar todo lo relacionado con las elecciones que se hagan en el país; pues bien, dicho organismo como es natural, se ha ido expandiendo y ya prácticamente el edificio que ocupa es insuficiente para sus fines, el Estado entonces decidió expropiar a los referidos industriales para dedicar todo el inmueble al servicio de las funciones de dicho Tribunal; pero ¿de qué expropió a los industriales? Del derecho de arrendamiento que el mismo Estado les confirió tiempo atrás: decretó la expropiación de dicho arriendo mediante el Decreto Ejecutivo 1820-G de 25 de junio de 1971.<sup>(24)</sup>

(22) Artículo 3 de la Ley N° 36 de 26 de junio de 1896.

(23) Artículo 49 de la Constitución Política y Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa N° 3667 de 12 de marzo de 1966.

(24) El expediente respectivo es el N° 1634 de 1971, planteado ante el Juzgado 1° de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.

(21) Artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana según reforma hecha por Ley N° 4971 de 28 de abril de 1972. Gaceta del 6 de mayo.



## B. Principales leyes sobre la expropiación.

1) En Costa Rica se promulgó una ley general de expropiaciones desde el año de 1896, la N° 36 de 26 de junio, denominada "Ley de Expropiaciones por Causa de Utilidad Pública". Esa ley está aún en vigencia, si bien su aplicación es cada vez menos usual debido a la promulgación de leyes posteriores que tuvieron como finalidad primordial abreviar los procedimientos y expeditar el trámite.

Esta ley señala con claridad que hay interés público para el efecto de decretar una expropiación forzosa, siempre que concurren las circunstancias siguientes:

"1) Que se trate de llevar a cabo una obra o de llenar una necesidad cuya ejecución o satisfacción sean de las encomendadas a las autoridades o corporaciones públicas, nacionales o locales;

2) Que para la ejecución o satisfacción dichas, sea indispensable ocupar la propiedad de que se trate".<sup>(25)</sup>

Se agrega después que:

"corresponde al Poder Ejecutivo decretar las expropiaciones que ocurran. Su juicio sobre la concurrencia en cada caso de las dos circunstancias enunciadas antes y sobre la procedencia de la expropiación, es prudencial, y no está por consiguiente sujeto a otras reglas que las de conveniencia pública y del menor daño posible para los particulares. Contra las resoluciones que sobre el particular dictare, no cabe recurso alguno, excepto el de responsabilidad, ni discusión ulterior de ningún género".<sup>(26)</sup>

Sobre esta última expresión de la ley, como hemos dicho, ahora que ya existe la jurisdicción Contencioso-Administrativa, sería posible discutir la legalidad de una gestión de la Administración Pública en esta materia, ya que la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa indica que "los motivos de

ilegalidad comprenderán cualquier infracción del ordenamiento jurídico incluso la falta de jurisdicción o competencia, el quebrantamiento de formalidades esenciales, la desviación de poder", aclarando: "constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por la ley".<sup>(27)</sup>

La ley que comentamos señala que firme la sentencia, mediante el depósito de la suma en que ella fije el monto de la indemnización, el Juez declarará en posesión del inmueble a la autoridad o corporación por cuya cuenta se decretó la expropiación y mandará otorgar a favor de la misma, la escritura de propiedad, entregando el depósito del dinero a quien legalmente corresponda.<sup>(28)</sup> Es decir, que con base en esta ley no se podrá entrar en posesión del bien expropiado sin haber depositado previamente el valor total y definitivo que se hubiere señalado como monto de la respectiva indemnización. La ley a que nos referimos fue adicionada en su artículo 20 por la Ley N° 78 de 24 de junio de 1938, para permitir al Estado, las Municipalidades u otras instituciones de carácter público, solicitar al Juez autorización para entrar en posesión de la cosa expropiada a fin de dedicarla a los servicios públicos a los cuales sea destinada; el Juez podría conceder esa autorización previo depósito a su orden de la suma de dinero que fijará prudencialmente, oyendo a peritos de su exclusivo nombramiento. Esa suma podrá ser retirada por el demandado, dice ley, o sea el propietario expropiado, siempre que fuera aceptada como pago total de la indemnización que le correspondería.<sup>(29)</sup>

La referida adición fue un primer paso para instaurar en el medio costarricense lo que doctrinariamente se conoce como "expropiación de urgencia"; pero en realidad el procedimiento seguía siendo un tanto dilatado y era necesario buscar otros caminos. Fue así como se dictaron con posterioridad otras leyes que vamos a comentar brevemente en sus aspectos básicos, ya que en cuanto al procesal, tanto de la ley general referida como de las que señalaremos enseguida, hablaremos más adelante.

2) Con fecha 10 de noviembre de 1951 fue promulgada la Ley N° 1371, comúnmente denominada "ley de expropiación del Coco", nombre que se dio entonces, al aeropuerto internacional

(25) Artículo 1° de la Ley N° 36 de 26 de junio de 1896.

(26) Artículo 3 de la citada Ley N° 36.

(27) Artículo 1° de la Ley N° 3667 de 12 de marzo de 1966.

(28) Artículo 25 de la Ley N° 36 de 26 de junio de 1896.

(29) Ver para la adición Colección de Leyes de 1938. Tomo I. Pág. 56.



que hoy se denomina Juan Santamaría, y la cual fue dictada con el propósito de acelerar en lo posible las expropiaciones que eran necesarias para la construcción del citado aeropuerto. La parte introductoria de dicha ley califica de "inadecuada y de difícil aplicación" la ley general de 1896 y su reforma de 1938.<sup>(30)</sup> En líneas generales y sin perjuicio de comentar más adelante el procedimiento en concreto, diremos que esta ley vino a dar amplia importancia al Tribunal de Avalúos de la Tributación Directa, hoy denominado Tribunal Fiscal Administrativo, permitiendo que con el depósito de la suma que dicho Tribunal fijara, la entidad expropiante pudiera entrar en posesión del inmueble, quedando a opción del interesado aceptar ese valor y darse por pagado o discutirlo judicialmente. Toda la gestión administrativa previa que la ley general contenía, queda prácticamente eliminada y sustituida por una comunicación telegráfica en la que se informe al propietario del monto del avalúo para que si está de acuerdo venda y si no se realice un trámite breve ante la autoridad judicial para determinar el avalúo.

El procedimiento en referencia dio tan buen resultado que ha sido copiado prácticamente por otras leyes importantes, con alguna pequeña modificación de detalle. Tenemos las siguientes que incluyen los procedimientos indicados por la Ley 1371:

a) Ley del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) N° 1788 de 24 de agosto de 1954 reformada por la número 1882 de 7 de junio de 1955, esta última expresamente referente a las expropiaciones que el INVU puede llevar a cabo conforme a las atribuciones que le concede su Ley Orgánica en el artículo 5, y entre las cuales se señala la facultad de expropiar para efectuar obras de crecimiento o ensanche de ciudades o conglomerados urbanos; de seguridad; de saneamiento; de ornato; de embellecimiento; de construcción o modernización de barrios; de apertura o ampliación de calles, plazas, parques y jardines públicos, todas ellas calificadas por la propia ley como "motivos de utilidad pública o interés social".<sup>(31)</sup>

Las diferencias de esta ley del INVU con la anterior del "Coco" consisten básicamente en la iniciativa que se deja a la

(30) Colección de Leyes de 1951. Segundo Semestre, Pág. 251.

(31) Colección de Leyes de 1954. II Semestre, Pág. 191.

Junta Directiva del INVU para solicitar la expropiación al Ministerio de Gobernación (Artículo 1); en que el pago de honorarios de peritos se hará conforme a las tarifas del Banco Nacional (artículo 9); en que las acciones para reclamar al INVU cualquier pago o indemnización prescriben en un año (artículo 11).

b) La ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 reformada por la N° 4971 de 17 de abril de 1972,<sup>(32)</sup> señaló que las expropiaciones de aquellos bienes inmuebles de utilidad pública que son los requeridos para "los planes de reguladores y cualquier disposición de la ley, especialmente las relacionadas con la apertura o ampliación de vías públicas y la adquisición de reservas para programas de vivienda popular, desarrollos industriales planificados o parques y para proveer facilidades de educación y cultura, salubridad, nutrición, bienestar social, deportes, mercados municipales e instalaciones de aguas potables y servidas, electrificación, disposición de basuras y mercados públicos", serían realizadas conforme a los trámites de la Ley N° 1371 (del Coco).<sup>(33)</sup>

c) A su vez la ley del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) N° 3226 de 28 de octubre de 1963 establece que "las obras a ejecutar por el ICE para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de telecomunicaciones se considerarán de utilidad pública para los efectos de expropiación. Las expropiaciones que sean necesarias se llevarán a cabo por el procedimiento señalado en la Ley N° 1371 de 10 de noviembre de 1951 (Coco) ..."

d) El Código Municipal, creado por Ley N° 4574 de 4 de mayo de 1970, en sus artículos 157 y siguientes fija un procedimiento para expropiaciones muy similar a la citada ley N° 1371 (Ley del Coco). Las diferencias básicas consisten en que para el avalúo por parte de la Tributación Directa se presenta un plano catastrado; en que si no hay acuerdo con el propietario para adquirir el inmueble, una vez notificado telegráfica o personalmente, es el mismo Concejo Municipal el que acuerda la expropiación, señalándose que el trámite de pago será el fijado en los procedimientos de ejecución de sentencia de la ley de lo Contencioso-Administrativo.<sup>(34)</sup>

(32) La Gaceta de 6 de mayo de 1972 la publica.

(33) Ver artículos 67 de la Ley N° 4240 citada.

(34) Código Municipal. Publicación del Ministerio de Gobernación 1971, Pág. 41.



e) También la Ley General de Caminos Públicos N° 5060 de 22 de agosto de 1972 dispone sobre la posibilidad de expropiar inmuebles para fines de utilidad pública o afectar derechos reales, si el propietario no llega a un acuerdo con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, señalando el procedimiento a seguir que es muy similar a la tantas veces referida Ley 1371 (Coco), con la particularidad de que la indemnización que se fije por el Juzgado será por el valor que el inmueble tenga según declaración de su propietario hecha cuando menos tres años antes, ante la Tributación Directa; con posterioridad a ese plazo o si no se ha hecho declaración, será el monto de expropiación el valor contabilizado en el Departamento Territorial, como máximo.<sup>(35)</sup>

3) Ley del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados N° 2726 de 14 de abril de 1961, la cual faculta a ese organismo para pedir al Poder Ejecutivo que proceda a las expropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, calificándose como de utilidad pública y de interés social la expropiación de terrenos que son necesarios para la conservación y protección de los recursos de agua así como para las construcciones que se hagan necesarias en la captación, conducción, tratamiento y distribución de aguas con el fin de establecer poblaciones o relacionadas con la evacuación de las aguas residuales y su tratamiento.

Agrega la ley que la expropiación se hará a petición previa y expresa de dicho organismo "siguiendo trámites normales de este procedimiento", lo cual quiere decir que los trámites serán los de la ley general de expropiaciones de 1896 y su reforma de 1938.<sup>(36)</sup>

4) Ley de Aguas N° 276 de 27 de agosto de 1942. Esta ley indica que todo aprovechamiento especial de aguas públicas está sujeto a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública —previa la indemnización correspondiente— en favor de otro aprovechamiento que la preceda, según el orden fijado por la ley; pero no a favor de los que le sigan a no ser en virtud de una ley especial. Las expropiaciones se seguirán mediante los trámites corrientes, lo cual quiere decir que habrá de utilizarse el procedimiento de la ley vieja de 1896, y será decretada por el Ministerio de Gobernación en

(35) Artículo 23 de la Ley referida, publicada en Gaceta del 5 de setiembre de 1971.

(36) Artículo 5, literal e) de la Ley N° 2726 de 14 de abril de 1961.

virtud del requerimiento que sobre el particular reciba del Servicio Nacional de Electricidad "el cual no lo pedirá sino cuando considere justa y legal la solicitud".<sup>(37)</sup> De paso es interesante señalar que el orden de aprovechamientos de las aguas fijado por la ley está determinado de la siguiente manera:

"En la concesión de aprovechamientos especiales de aguas públicas, se observará el siguiente orden de preferencia:

I) Cañerías para poblaciones cuyo control quede a cargo de la Secretaría de Salubridad Pública (hoy Ministerio);

II) Abastecimiento de poblaciones, servicios domésticos, abrevaderos, lecherías y baños;

III) Abastecimiento de ferrocarriles y medios de transporte;

IV) Desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas para servicios públicos;

V) Beneficios de café, trapiches, molinos y otras fábricas;

VI) Riego;

VII) Desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas para servicios particulares;

VIII) Canales de navegación;

IX) Estanque para viveros".<sup>(38)</sup>

Esta ley de aguas dispuso desde la época en que fue promulgada, de un procedimiento de urgencia "sin tramitación ni indemnización previa", que puede considerar como un importante antecedente de las leyes más recientes que con ese carácter fueron emitidas. Se dice en esta ley de aguas, que en casos urgentes de incendio, inundaciones u otra calamidad pública, la autoridad podrá disponer instantáneamente y sin tramitación ni indemnización previa, pero con sujeción a ordenanzas y reglamentos si los hubiere, de

(37) Artículo 28 de la Ley N° 276 de 27 de agosto de 1942.

(38) Artículo 27 de la citada Ley N° 276.



las aguas necesarias para contener o evitar el daño. Si las aguas fuesen públicas —agrega la ley— no habrá lugar a indemnización; mas si tuviesen aplicación industrial o agrícola o fuesen de dominio particular y con su distracción se hubiese ocasionado perjuicio apreciable, será indemnizado. El reclamo por daños y perjuicios deberá formularse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se produjeron y lo resolverá por los trámites de los incidentes el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda. La decisión que sobre el particular dicte el Tribunal que conozca en grado, tendrá el carácter de cosa juzgada, o sea que no hay posibilidad de recurso de Casación.<sup>(39)</sup>

5) Leyes de Emergencia. Con este nombre y con base en las disposiciones del artículo 45 de la Constitución Política que se refieren a estados de “conmoción interior” y de “emergencia”, así como lo dispuesto en el artículo 180 de la Carta Magna, que hace referencia a “necesidades urgentes” y “calamidad pública”, se han promulgado las leyes siguientes, cuya características es la autorización de una expropiación sin previa indemnización.

La primera de ellas es la número 3382 de 7 de setiembre de 1964, promulgada en virtud de la grave situación que padeció el país con ocasión de la actividad del volcán Irazú que inundó de cenizas toda la Meseta Central e inclusive proyectó en algunas ocasiones su fina arena hasta la provincia de Guanacaste, todo ello durante algunos años.

El aspecto novedoso de esta ley es la expropiación por motivos de utilidad pública, sin indemnización previa. Nos parece importante transcribirla literalmente; dice así:

“Artículo 1º.—Autorízase al Poder Ejecutivo, por motivo de necesidad pública a expropiar sin indemnización previa y mediante Decreto, los terrenos que a juicio de ese poder fueren indispensables para la construcción o acondicionamiento de caminos y toda clase de obras en defensa de la vida, salud y hacienda de las personas en aquellas zonas donde hayan sido afectadas o estén en peligro de

(39) Artículo 29 de la mencionada Ley N° 276.

serlo por la actividad volcánica o sus consecuencias.

Artículo 2.—Inmediatamente después de realizada la expropiación, el Poder Ejecutivo iniciará los trámites de indemnización a efecto de cumplir con ese requisito a más tardar dos años después de la fecha del respectivo decreto. (Debe recordarse que este plazo está señalado en el artículo 45 de la Constitución Política).

Artículo 3.—Asimismo autorízase al Poder Ejecutivo a ocupar temporalmente los inmuebles indispensables para conjurar o reparar daños originados en la actividad volcánica o sus consecuencias, y exigirles con ese mismo fin a los funcionarios y empleados del Estado la prestación de servicios personales cuando lo requieran las labores específicas en esta ley.

Si con motivo de la ocupación se produjeran daños en la propiedad, el Estado deberá indemnizarlos a justa tasación de peritos”.<sup>(40)</sup>

Se dicta después la Ley N° 4374 de 14 de agosto de 1969, conocida como “Ley de Emergencias”, en la cual se dispone que el Poder Ejecutivo podrá declarar, por decreto, la condición de “zona de desastre” en cualquier parte del territorio nacional cuando por un fenómeno natural, epidemia o acto humano, lo crea necesario. Tal declaración configurará, dice la ley el estado de calamidad pública, prevista en el artículo 180 de la Constitución Política que contempla el traslado de partidas del presupuesto nacional o apertura de créditos adicionales por parte del Poder Ejecutivo únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública”. Asimismo se dispone que el Poder Ejecutivo podrá decretar igualmente, y en casos de extrema urgencia, restricciones temporales sobre el uso de la tierra, que se consideren necesarias para prevenir desastres

(40) Colección de Leyes de 1964. Tomo I. Segundo Semestre. Pág. 76.



mayores; facilitar la construcción de obras o tomar las medidas necesarias para permitir la evacuación de personas y bienes, en las zonas afectadas, así como restricciones sobre habitabilidad, tránsito e intercambio, que fueren necesarios para la atención de la emergencia. Dispuso además la ley que el Poder Ejecutivo podrá expropiar, sin previa indemnización en casos de emergencia, aquellos bienes, propiedades o derechos que "fueren convenientes para cumplir los propósitos de la presente ley, dentro de los términos y condiciones que establece la Ley N° 3382 de 7 de setiembre de 1964", o sea la que anteriormente comentamos.<sup>(41)</sup>

La otra ley de emergencia es la N° 4380 de 21 de agosto de 1969 que autorizó al Poder Ejecutivo para declarar "reserva nacional" los terrenos dañados por las erupciones del volcán Arenal que estuvieren expuestos a futuras erupciones, con riesgo de la vida de sus habitantes; y para expropiar, por razones de interés público, los que estime necesarios, todo dentro de los linderos indicados por la ley. Se agrega que las expropiaciones se harán de acuerdo con la referida Ley N° 3382 de 7 de setiembre de 1964 y que en ningún caso la indemnización podrá exceder del valor anotado en la Tributación Directa. Agrega la ley como beneficio para el propietario expropiado, que dentro del plazo de un año a partir de la fecha en que el inmueble respectivo quede excluido de la zona de reserva nacional por decreto ejecutivo, tendrá opción de compra sobre el terreno expropiado, por un precio igual al que hubiere recibido y el cual podrá pagar con cualquier clase de bonos del Estado, estimados por su valor facial.

Debe advertirse que la ley autorizó también el pago de la indemnización por la expropiación, en bonos.<sup>(42)</sup>

6) Ley de Tierras y Colonización. Esta ley que originalmente se promulgó como la Ley N° 2825 de 14 de octubre de 1961 es el equivalente en el medio costarricense, de las llamadas leyes de Reforma Agraria que se han dado en los otros países del Istmo centroamericano. Ha sido reformada por las siguientes leyes: N° 3033 de 25 de setiembre de 1962, N° 3042 de 4 de octubre de 1962, N° 3218 de 19 de octubre de 1963, N° 336 de 31 de julio de

(41) Veanse artículos 1, 2, 11 de la Ley N° 4374 de 11 de agosto de 1969, Colección de Leyes de ese año. Tomo I. Segundo Semestre. Pág. 247.

(42) Ver artículos 1, 2, 10 de la Ley N° 4380 de 21 de agosto de 1969, I Tomo. II Semestre. Pág. 290.

1964.<sup>(43)</sup> Antes de comentar algunas de sus disposiciones, es oportuno mencionar que un antecedente de importancia tuvo el derecho costarricense en cuanto a este tipo de legislación, con la promulgación de la Ley N° 88 de 14 de julio de 1942, llamada "ley de parásitos". El propósito de esa legislación fue el de tratar de resolver un problema social que ya empezaba a agudizarse: la invasión de fincas rurales debidamente inscritas a nombre de sus propietarios, por gentes que sin título alguno o con título insuficiente se instalaban en el inmueble con el propósito de explotarlo. La ley concibió entonces el mecanismo de permitir la instalación de los campesinos ocupantes, comúnmente denominados "parásitos" permitiendo al propietario del terreno gestionar judicialmente el pago de las porciones ocupadas mediante la adjudicación de tierras baldías del Estado. Asimismo autorizó esa ley a los ocupantes para iniciar las gestiones, a través del entonces Ministerio de Fomento, de arreglo directo con el propietario, a efecto de realizar el cambio de tierras antes mencionado. De negarse el propietario se autorizaba la posibilidad de la expropiación de su inmueble, disponiendo la ley de una reforma de pago totalmente novedosa, ya que no venía a cubrirse al propietario el valor en dinero, sino en "tierras nacionales baldías".<sup>(44)</sup> Otro aspecto interesante de la citada ley es que utilizó un procedimiento de avalúo para las tierras expropiadas que estaba en íntima relación con el valor declarado del inmueble en las oficinas de Tributación Directa, señalando así un antecedente valioso para las leyes que años después se dictaron con el carácter de "emergencia" y a las que nos hemos referido. Disponía dicha ley que el Juez no podría fijar en ningún caso como valor de las parcelas "una suma mayor al doble del promedio de los valores de la finca declarados en la Tributación Directa durante los diez años anteriores al 1° de mayo del año en curso, salvo evidente discrepancia entre el monto de ese promedio y el valor real de la propiedad"<sup>(45)</sup>.

La ley de Tierras y Colonización señala como objetivos los de: procurar el aumento gradual de la productividad de la tierra y una justa distribución de su producto, elevando la condición social del campesino y haciéndolo partícipe consciente del desarrollo eco-

(43) Ver publicación del Instituto de Tierras y Colonización de 1966.

(44) Artículo 2 de la Ley N° 88 de 14 de julio de 1942.

(45) Artículo 8 de la citada Ley N° 88.



nómico-social de la Nación; contribuir al fortalecimiento de las virtudes republicanas vinculando al ciudadano a un régimen sano de posesión de la tierra; contribuir a una más justa distribución de la riqueza; conservar los recursos naturales; evitar la concentración de tierras nacionales en manos de quienes las utilicen para especulación o explotación en perjuicio de los intereses de la Nación; impedir la explotación del trabajador agrícola; fomentar cooperativas agrícolas “para combinar la dignidad de la pequeña propiedad con la eficiencia de la gran empresa”, y agrega: “Reconocer de conformidad con lo anteriormente expuesto la existencia y legitimidad de la propiedad privada”.<sup>(46)</sup>

Dentro de su finalidad de orden social, el Instituto mencionado tiene la facultad de adquirir tierras para proceder a su parcelación y adjudicación y destinarlas a la colonización; de preferencia en zonas en donde existen núcleos de poseedores en precario y que sean aptas para ese propósito, y desde luego se dará preferencia a las tierras que pertenezcan al Estado, a las reservas nacionales y a aquellas de las instituciones autónomas, Municipalidades y otras entidades públicas que para ese objeto pongan a disposición del Instituto de Tierras y Colonización. La parcela se dividirá en área aconsejable según la calidad de la tierra y la clase de explotación para que sea apta, a fin de que la capacidad productiva sea suficiente para “procurar la emancipación económica del agricultor y para contribuir eficazmente al incremento de la producción nacional”.<sup>(47)</sup> El artículo 58 de esta ley hace una referencia a la “función social de la propiedad” cuando dice: “En atención a la función social de la propiedad de la tierra, cuando se trate de parcelas otorgadas a título oneroso que resulten muy costosas por estar ubicadas en regiones en donde el valor comercial de la tierra sea muy alto, el precio de venta de aquellas podrá ser menor, según el estudio agroeconómico que haga el Instituto. Los intereses que se cobren no podrán ser superiores a un tanto por ciento que cubra los gastos de administración”. También lo hace el artículo 142 que estipula: “Son inexpropiables los fundos rústicos en cuya explotación se cumple con la función social de la propiedad, de conformidad con lo estipulado en esta ley.”

(46) Artículo 1º de la Ley 2825 de 14 de octubre de 1961.

(47) Artículos 50 y 52 de la Ley Nº 2825 antes citada.

Como se ve, esta parcelación se atribuye a los beneficiarios a título oneroso, si bien en condiciones muy favorables. Una vez que el ocupante haya cultivado el mínimo señalado por el Instituto y cumplido a satisfacción de éste todas las demás obligaciones, tendrá derecho a que se le otorgue título de propiedad, garantizando el pago con hipoteca de su parcela.<sup>(48)</sup>

En relación con las fuentes de agua en zonas donde ocurra sequía, para mantener el uso de las mismas al servicio de abrevadero de los ganados, el Instituto podrá, si fuere necesario expropiar propiedades o establecer servidumbres sobre predios particulares, indemnizando equitativamente conforme a la ley.<sup>(49)</sup> Asimismo se estatuye que a título gratuito y en propiedad se entregarán a las familias indígenas parcelas como mínimo indispensable para satisfacer sus necesidades y explotables por ese grupo sin necesidad de trabajadores asalariados.<sup>(50)</sup>

Al ITCO le corresponde intervenir en todos los casos de posesión precaria de tierras para procurar encontrarles solución.

Llama la ley “poseedor en precario” a todo aquel que: “por necesidad realice actos de posesión estables y efectivos, como dueño, en forma pacífica, pública, e ininterrumpida, por más de un año y con el propósito de ponerlo en condiciones de producción para su subsistencia o la de su familia, sobre un terreno debidamente inscrito a nombre de un tercero en el Registro Público”.<sup>(51)</sup>

Cuando mantienen la posesión decenal se les autoriza la inscripción de su derecho.

La solución de los conflictos derivados de la posesión precaria de tierras, se buscará fundamentalmente a través de contratos directos de compraventa entre el propietario y los ocupantes, con intervención del Instituto.<sup>(52)</sup>

(48) Artículo 65 de la referida Ley Nº 2825.

(49) Artículo 74 de la misma Ley Nº 2825.

(50) Artículo 75 de la Ley Nº 2825.

(51) Artículo 92 de la Ley Nº 2825.

(52) Artículos 92 y 94 ibídem.



Disposiciones de mayor importancia en relación con la expropiación son las contenidas en el capítulo VIII de la ley denominada "Administración y Expropiado de Tierras" y reglado por los artículos 141 y siguientes. Se dispone allí que todas las tierras de propiedad de una persona natural o jurídica que excedan de los límites fijados para el latifundio, serán expropiadas para su distribución entre los campesinos y obreros agrícolas sin tierras o con tierras insuficientes. También procederá la expropiación del minifundio antieconómico cuando no se pueda completar su parcela al propietario y se niegue a vendérsela al Instituto. Pero es del caso mencionar que no se han señalado por ninguna reglamentación todavía "los límites fijados para el latifundio", decisión que pareciera quedar a criterio de la Junta Directiva del Instituto.

La expropiación procederá cuando en los centros rurales o colonias que trate de fundar o fomentar el Instituto no existan tierras baldías, o éstas sean insuficientes o antieconómicas en su explotación, y no fuere posible adquirir por otro medio, tierras suficientes para una buena explotación. Como se ve, se procede a la expropiación con base en esta ley, prácticamente sólo en casos de extrema necesidad. La ley agrega que son inexpropiables aquellos predios rústicos en cuya explotación se cumple "la función social de la propiedad."

Y más adelante señala un orden de prelación para expropiar las tierras "que no cumplan su función social"; esa enumeración es la siguiente: tierras incultas; las que destinadas a parcelamientos o colonias que no hayan logrado su propósito; las tierras de agricultura dedicadas a la ganadería. Se procederá asimismo a la expropiación sin tener en cuenta la prelación indicada, cuando no hubiere otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad.<sup>(53)</sup>

Es obligación del Instituto antes de proceder a la expropiación de un inmueble, gestionar directamente con el propietario un arreglo amistoso.<sup>(54)</sup>

En cuanto al pago de las tierras que expropie el Instituto se dispone que no podrá exceder del valor de la finca declarado para

finés fiscales al momento de promoverse el conflicto ante el Instituto.<sup>(55)</sup> Sobre el recurso de inconstitucionalidad que fue planteado al texto de este artículo, haremos mención en el capítulo respectivo.

Vistas las disposiciones de la ley que comentamos, que más interesan para el propósito de este estudio, no resta sino decir que el trámite de las expropiaciones mencionadas ha de hacerse por expresa disposición del artículo 152, de acuerdo con los procedimientos de la Ley N° 1371 de 10 de noviembre de 1951, (Coco), en lo pertinente.

7) Hemos de indicar también la denominada ley de Construcciones, N° 833 de 2 de noviembre de 1949, en la cual se dispone que cuando haya de construirse un edificio, habrá de sujetarse al "alineamiento" que ha de fijarle la Municipalidad y que si la línea que ella señalare, implicase expropiación de la propiedad, la solicitud formal de permiso de construcción o reconstrucción hecha por el propietario significará que éste acepta la expropiación, y entonces se tratará de llegar a un acuerdo para el traspaso de la faja o lote y valoración de los daños y perjuicios consiguientes. Si no se llegare a un acuerdo sobre tales daños y perjuicios se valorarán por peritos designados uno por la Municipalidad y otro por el dueño, con libre apreciación de los tribunales para apreciar esos dictámenes y fijar el monto de los daños y perjuicios. El pago de éstos se hará al efectuarse el traspaso de la faja o lote de terreno, dentro de los tres meses posteriores a la fecha en que quede firme la resolución que los fija.<sup>(56)</sup>

Como una última cita de las más importantes leyes costarricenses sobre expropiación señalaremos la ley General de Ferrocarriles, N° 5066 de 30 de agosto de 1972,<sup>(57)</sup> que en su artículo 22 dispone:

"Cuando por razones de interés público debe extinguir total o parcialmente una concesión el Poder Ejecutivo decretará el rescate de la misma y el ferrocarril, o la parte o anexidad de que se trate, pasará a dominio del Es-

(55) Artículo 151 ibídem.

(56) Artículo 18 Ley N° 833 de 2 de noviembre de 1949.

(57) Gaceta del 2 de setiembre de 1972.



tado, previa indemnización de acuerdo con trámites que establece la ley para expropiación. En la estimación de la indemnización sólo se tomarán en cuenta los daños y perjuicios que, de manera inmediata y directa, se irroguen al concesionario, tomando en cuenta el plazo de la concesión, la inversión hecha, su recuperación y la ecuación financiera de la concesión”.

Cabe agregar que por lo transcrito, el trámite en esos casos será a base del procedimiento fijado en la vieja ley de 1896; y también que no es en realidad ninguna novedad el que se diga que la indemnización ha de tomar en cuenta únicamente los daños y perjuicios que se produzcan de manera directa e inmediata, ya que es esa una norma jurídica que está contenida en el propio Código Civil.<sup>(58)</sup>

De todo lo expuesto, se colige que si bien en Costa Rica se han dado varias leyes referentes a expropiaciones, en realidad, en cuanto a los procedimientos a seguir, ellos están prácticamente reducidos a los indicados en las dos leyes más importantes desde este punto de vista: la N° 36 de 26 de junio de 1896 con su reforma de 1938, que es la Ley General de Expropiaciones y la del Coco N° 1371. Nuestra explicación acerca de los procedimientos de expropiación versará específicamente sobre estas dos leyes, en el capítulo correspondiente.

### III.—LA PROPIEDAD SUJETA A EXPROPIACION.

La actual Constitución Política de Costa Rica y las que le precedieron, han hecho mención a “la propiedad” en una forma genérica cuando se han referido a la posibilidad de expropiar; de manera que debe entenderse que tanto procede la expropiación de bienes inmuebles como de muebles, o de cualquier otro derecho configurativo de propiedad,<sup>(59)</sup> por más que como es natural, la Ley General de Expropiaciones de 1896 haga énfasis en su texto sobre

(58) Artículo 704 del Código Civil.

(59) Coincide con este punto de vista el Lic. Enrique Alberto Van Browne Olivier en su interesante monografía “La Expropiación. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia Costarricense”. Tesis de grado. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. Pág. 105. 1970.

el “dueño del inmueble”,<sup>(60)</sup> advirtiéndose que en la reforma de 1938 al artículo 20, se consignó la expresión “cosa expropiada”, que tiene un carácter genérico.

Como hemos visto anteriormente, en Costa Rica se ha decretado incluso la expropiación de “un derecho de arrendamiento”, el cual como se sabe está clasificado dentro de los derechos subjetivos de tipo personal, y no real. El Decreto que así lo hizo es el N° 1820-G de 25 de junio de 1971. Decretos sobre otro tipo de bienes expropiables han sido dictados en diversas épocas: expropiación de acciones y derechos, de una lancha, de hierro viejo, de enseres de hotel, etc.<sup>(61)</sup>

Los bienes de dominio público en cuanto tales, están afectados a un uso o un servicio público y pertenecen al Estado; por lo tanto, no podría pensarse en la posibilidad de su expropiación, ya que no es posible expropiar lo que se tiene; pero en cambio sí es posible pensar en la posibilidad de expropiar, por parte de la Administración Central, bienes que pertenecen a las llamadas “Instituciones Autónomas”, que son organismos públicos que descentralizadamente ejercen funciones de administración pública en campos diversos.

Aunque la ley costarricense no tiene una expresión tan clara como la que rige la ley española de 16 de diciembre de 1954, que en su artículo 1° indica inequívocamente que se aplica a “cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan”,<sup>(62)</sup> pensamos que dados los términos que la ley costarricense no habría inconveniente en aceptar la conclusión a que han llegado los juristas españoles acerca de la posibilidad de expropiar a las Instituciones de Derecho Público.<sup>(63)</sup> La legislación de Costa Rica no hace distinción alguno entre nacionales, sean personas físicas o jurídicas, y extranjeros a los efectos de la aplicación de las normas que regulan la expropiación; el trato es idéntico en ambos casos y deriva de las disposiciones del artículo 19 de la Constitución Política.

(60) Artículos 5, 6, 7 entre otros.

(61) Véase la citada obra de Van Browne, nota en página 107.

(62) Véase el texto de la ley española en la obra de Nemesio Rodríguez Moro “La Expropiación”. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, Pág. 41.

(63) Véase Fernando Garrido Falla. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Pág. 231. Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.



#### IV.—FINES PARA LOS CUALES PUEDE DECRETARSE LA EXPROPIACION:

Aunque la Constitución Política habla de indemnización en casos de "interés público" y la Ley General de 1896 se refiere también a ese término, hemos indicado que también hay referencias en la legislación costarricense "al interés social" y a la "necesidad pública"<sup>(64)</sup> así como a la "función social" de la propiedad<sup>(65)</sup>, llegándose a estimar inclusive por la Corte Suprema de Justicia como conceptos que pueden darse como equivalentes.<sup>(66)</sup> El calificativo de "interés público" está indicado en la Ley de 1896 al caso de que concurran las siguientes circunstancias: 1) Que se trate de llevar a cabo una obra o de llenar una necesidad cuya ejecución o satisfacción sean de las encomendadas a las autoridades o corporaciones, públicas nacionales o locales; 2) Que para la ejecución o satisfacción dichas, sea indispensable ocupar la propiedad de que se trate.

En la ley de Tierras y Colonización, antes comentada, llega a considerarse como un caso de interés público la solución al problema de los poseedores precarios, a los cuales nos hemos referido antes en la nota 51.

En estos casos se trata de conseguir la compraventa de esos terrenos entre propietarios y ocupantes, con la intervención del Instituto de Tierras y Colonización, el cual valora los terrenos ocupados e inquiriere de ocupantes y propietario si están de acuerdo en la compraventa. De no estar conformes con el precio puede recurrirse del avalúo ante el Tribunal Fiscal Administrativo; si el propietario estuviere de acuerdo con el avalúo, los ocupantes, obligadamente deberán someterse al mismo y de no hacerlo, quedan sujetos a las disposiciones legales comunes.<sup>(67)</sup> Si fuere el propietario el que no acepta el avalúo, el Instituto puede solicitar la expropiación parcial o total de la finca.

En las leyes que citamos al inicio de este trabajo, se da en cada una de ellas la aplicación, por diversos motivos, de los conceptos de "interés público", o "finalidad social", como base de las

(64) Párrafo final del artículo 45 de la Constitución Política de Costa Rica.

(65) Ley de Tierras y Colonización.

(66) Véase nota 10, supra.

(67) Artículo 92 de la Ley.

expropiaciones. Podríamos decir que sólo por estos motivos es que puede legalmente en Costa Rica decretarse una expropiación: ha de haber siempre de por medio, un interés social, superior a los intereses privados.

Es interesante destacar que la citada ley de Tierras y Colonización indica como "inexpropiables" los predios rústicos en cuya explotación se cumple con la "función social de la propiedad".<sup>(68)</sup> La ley señala que la expropiación se realizará en primer lugar sobre aquellas tierras "que no cumplen su función social" y sienta un orden de prelación al que nos hemos referido en la nota 53.

En cuanto a la autoridad a quien corresponde declarar la expropiación para los fines indicados, ha de explicarse que salvo el caso de las expropiaciones que corresponda hacer a las Municipalidades, todas las demás han de solicitarse ante el Poder Ejecutivo para que éste decrete la expropiación. El procedimiento se ha estimado como legalmente correcto, dado el hecho de que la Constitución Política en su artículo 45 no establece que la calificación de utilidad pública deba ser hecha por una ley; entendiéndose entonces que corresponde realizarla al Poder Ejecutivo. En este sentido expresamente regula el artículo 3 de la Ley General de Expropiaciones de 1896. Incidentalmente la Corte Suprema de Justicia, al conocer de un recurso de inconstitucionalidad a la Ley General de Expropiaciones mencionada, expuso su criterio en la forma indicada, manifestando lo siguiente:

"En nuestro derecho, el órgano competente para declarar el interés público en las expropiaciones es el Poder Ejecutivo. A tal conclusión se arriba del contexto del artículo 45 de la Constitución y de la Ley de Expropiaciones por Causa de Utilidad Pública N° 36 de junio de 1896. En efecto, la norma constitucional dice: "La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado...". De ello se infiere, que no indicándose que la calificación de interés público sea hecha mediante la promulgación de una ley, le corres-

(68) Artículo 142 de la Ley.



ponde entonces a la Administración Central, ciñéndose al procedimiento establecido al respecto por la precitada ley. Esta por su parte, en su artículo 3 categóricamente dispone que “corresponde al Poder Ejecutivo decretar las expropiaciones que ocurran”, haciendo uso de las facultades discrecionales de que dispone, sin otras miras que las de la conveniencia pública”.<sup>(69)</sup>

#### V.—ALGUNAS DECISIONES JUDICIALES DE INTERES.

Daremos a conocer algunos pronunciamientos, tanto de la Sala de Casación al resolver sobre las diligencias de expropiación, como de la Corte Suprema al conocer de recursos de inconstitucionalidad planteados contra leyes de expropiación, los cuales son de importancia para determinar los verdaderos alcances de las leyes comentadas, según la jurisprudencia de los tribunales.

##### a) Pago en bonos del valor de la expropiación.

El Poder Ejecutivo vetó la ley número 2747 de 23 de mayo de 1961, en cuanto al artículo 135, relativo al derecho del Banco Nacional, que después fuera sustituido por el Instituto de Tierras y Colonización, para pagar las expropiaciones con bonos por cuanto:

“abandona a juicio del Banco pagar los inmuebles que adquiera mediante expropiaciones, con dinero efectivo o con bonos del Estado. Esto de pagar con bonos no es indemnizar, porque esta expresión se debe entender en el sentido de pagar con dinero efectivo, es decir, con monedas de curso legal... es de todos sabido que esos títulos nadie los toma en el mercado de valor a la par, sino que por el contrario se le impone a quien pretende convertir en dinero efectivo, un “castigo” motivado por la depreciación de esos títulos”.

La Corte Suprema de Justicia conoció del veto, y si bien una mayoría de Magistrados se inclinó por declarar con lugar el

recurso por estimar inconstitucional el citado artículo, como no alcanzó los dos tercios del total de votos que indica la Constitución Política como necesarios para producir el efecto de inconstitucionalidad, la ley quedó vigente.

Los argumentos de quienes votaron por declarar con lugar el recurso fueron varios, entre ellos destacamos los siguientes:

“Si el pago ha de hacerse con bonos, la indemnización no es previa, pues tales documentos son sólo títulos de crédito, que tienen plazos más o menos extensos...”.

“...El monto de la indemnización debe ser determinado según el valor adquisitivo de la moneda en el momento de la expropiación...”.

El voto de minoría, que en realidad fue el que prevaleció al no obtenerse el número necesario para completar dos tercios del total de miembros de la Corte, dijo:

“...mas a tal idea (depreciación de los bonos) debe replicarse diciendo que en el juicio de expropiación el dueño del predio rústico bien puede hacer notar al perito y también al Juez que conoce del asunto, que si la indemnización se ha de hacer en dinero efectivo, el precio del terreno lo estima en tal o cual suma; pero que si hubiera de hacerse con bonos, debe tomarse en cuenta la depreciación que éstos pudieran tener por la época en que se dicte la sentencia respectiva, debiendo por consiguiente hacerse una entrega mayor de esos valores cotizables...”<sup>(70)</sup>

Las ideas anteriores privaron en la sentencia que dictara el Juzgado Primero de lo Contencioso-Administrativo en el expediente 2276-64, la cual en el considerando VI declara:

“Que tal como lo ha resuelto el Juzgado en casos similares, el Instituto (el de Tierras

(69) Sesión de Corte Plena de las 14 horas del 3 de agosto de 1972.

(70) Sesión de Corte Plena Nº 46 de las 14 horas del 11 de setiembre de 1961, artículo 20.



y Colonización) no está facultado legalmente para cubrir las indemnizaciones por expropiación con bonos a la par o por su valor facial. A ello no llega el artículo 152 de su Ley Orgánica. Por el contrario el principio de pago en bonos se tuvo en armonía con la Constitución Política, precisamente por la circunstancia de que el respectivo texto no mandaba que esos valores se entregarían a la par...".<sup>(71)</sup>

En el expediente N° 3798-65 tramitado ante dicho Juzgado, se dictó la sentencia de las 15 horas del 8 de noviembre de 1968, que ratificó la anterior al declarar en el Considerando XIV, luego de fijar el monto de la indemnización:

"cantidad que de persistir el Instituto en cancelar con bonos agrarios, deberá hacerlo con la depreciación que tengan conforme a la cotización comercial el día del efectivo pago, cotización que se establecerá en ejecución de sentencia con el auxilio de peritos".

Esa sentencia fue confirmada por el Tribunal Superior Civil y Contencioso-Administrativo.<sup>(72)</sup>

**b) Los Jueces pueden apartarse del monto fijado por los peritos.**

La Sala de Casación conoció de las diligencias de expropiación a que dio lugar el Decreto Ejecutivo N° 32 de 27 de julio de 1956, según el cual a solicitud de la Compañía Agrícola Santiago, S. A. —sea una compañía particular— el Poder Ejecutivo decreta la expropiación de una faja de terreno que dicha compañía necesita para construir un acueducto destinado a generar energía eléctrica, perteneciente dicha faja de tierra a otro particular. El Tribunal de Instancia se separó del dictamen pericial y fijó una indemnización menor que la admitida por el Juzgado. La Sala de Casación dijo que al apartarse el Tribunal de Instancia del dictamen pericial para ajustarse a la equidad rebajando la indemnización fijada por el Juez, pudo hacerlo con base en lo dispuesto en el

(71) Sentencia de las 14 horas del 6 de julio de 1965.

(72) Sentencia N° 335 de las 16 horas con 30 minutos del 9 de junio de 1969.

artículo 300 del Código de Procedimientos Civiles, que no obliga a los jueces a sujetarse al valor pericial.<sup>(73)</sup>

**c) Las Partes pueden pedir otro avalúo pericial para combatir el de su propio perito.**

En otro fallo, la Sala de Casación admitió que aun cuando el perito de una de las partes haya dictaminado sobre el valor del bien, es posible para la parte que lo presentó solicitar al Tribunal un nuevo dictamen, para mejor proveer, por estimar el de su perito muy alto.<sup>(74)</sup>

**d) Legalidad del párrafo b) del inciso 20 del artículo 30 de la ley de Tierras y Colonización.**

Para la debida inteligencia de lo resuelto por la Corte de Justicia, al resolver el recurso de inconstitucionalidad que se planteó transcribimos el texto de la mencionada ley, que dice:

"La Junta Directiva del Instituto tendrá los siguientes deberes...

"20) Ordenar un estudio de las fincas inscritas en el país con una cabida superior a mil hectáreas, con el fin de constatar si las cabidas inscritas corresponden a las cantidades de tierra poseídas en realidad. Comprobado cualquier exceso, se procederá de la siguiente manera:

a) Si la totalidad del inmueble estuviere cultivada o dedicada a funciones ganaderas, el propietario tendrá derecho, con intervención del Gerente del Instituto a rectificar en un cuarenta por ciento su medida mediante acta notarial inscribible en el asiento respectivo del Registro de Propiedad;

b) Si la tierra correspondiente al exceso estuviere inculta, el Instituto dictará resolución ordenando se inscriba a nombre del Ins-

(73) Sentencia de Casación N° 38 de 16 horas del 15 de abril de 1959.

(74) Sentencia de Casación N° 122 de 15:30 horas del 25 de noviembre de 1955.



tituto de Tierras y Colonización y lo comunicará a la Procuraduría General de la República para que ésta, en un término de quince días, proceda a cumplir con lo resuelto mediante protocolización e inscripción”.

El texto de la ley supone que la extensión de tierras que excede al monto de las indicadas en el título, cuando son incultas, no se consideran del propietario, sino que con base en lo dispuesto en el artículo 486 del Código Civil y 11 de la misma ley de Tierras y Colonización, se presumen del Estado; presunción esta del tipo “*iuris tantum*”.

En sesión de Corte Plena de las 14 horas del 25 de noviembre de 1971, artículo Primero, se conoció de un recurso de inconstitucionalidad planteado específicamente contra el párrafo b) del citado inciso del artículo 30 de la ley mencionada y la Corte desestimó el recurso, por mayoría. Entre las razones aducidas se dieron las siguientes:

I.—El artículo 45 de la Constitución Política reconoce y garantiza el régimen de la propiedad individual... Pero ni en el artículo 45 ni en ninguna otra regla constitucional, se encuentran establecidos los principios que rigen el derecho de propiedad, ni tampoco se ocupa el citado texto —ni otro de la misma categoría— de señalar las condiciones en que ese derecho puede adquirirse ni la forma de comprobarlo. De suerte que la propia Constitución dejó todas esas cuestiones para que fueran reguladas por preceptos de carácter legislativo...

IV.—Bien puede advertirse sin mayor esfuerzo que la regla anterior (artículo 30, inciso 20 literal b) desarrolla el mismo principio en que se inspiran los artículos 486 del Código Civil y 11 de la ley de Tierras y Colonización, pues basándose en la presunción de que los terrenos no inscritos pertenecen al Estado, confiere atribuciones al Instituto para

que los haga inscribir a su nombre, en determinados casos, con lo cual el legislador “simplemente estableció un medio directo en la vía administrativa, para darle efectividad y contenido material a la presunción dicha.

V.—“Mientras no se pruebe lo contrario”, reza el artículo 11 de la citada Ley 2825, con lo cual ya está indicando que se trata de una presunción relativa, de suerte que el artículo 30 inciso 20 párrafo b) de la misma ley no impide que el particular interesado pueda impugnar el acto administrativo y conseguir que se deje sin efecto y se declare nula la inscripción demostrando que es propietario legítimo de las llamadas “*demasías*”.

**e) Recurso de inconstitucionalidad sobre el artículo 151 de la Ley de Tierras y Colonización.**

Este artículo indica que “el pago de las tierras que expropie el Instituto para los fines de esta ley, no podrá exceder del valor de la finca declarado para fines fiscales al momento de promoverse el conflicto ante el Instituto...” Similar disposición se contiene en el artículo 11 de la Ley 3026 de 1° de setiembre de 1962, el cual dice:

“Caso de expropiación de inmueble que no haya sido objeto de la declaración que señala el artículo 1° (relativa al valor que el propietario da al inmueble), se tendrá como suma máxima a pagar por parte del Estado, la que aparezca contabilizada en el Departamento Territorial...”.

El recurso de inconstitucionalidad se interpuso contra ambos textos y la Corte Suprema lo denegó ya que aunque hubo mayor número de votos por acogerlo, no se obtuvo la mayoría de los dos tercios requerida por la Constitución.

Entre las razones que dieron los Magistrados que optaron por declarar con lugar el recurso están éstas:



“Los artículos 151 y 11... violan abiertamente el artículo 45 de la Constitución Política porque por vía indirecta permiten que la expropiación pueda efectuarse sin la debida indemnización, cuando expresan que el pago no podrá exceder del valor de la finca declarado para fines fiscales, o del que aparezca contabilizado en el Departamento Territorial...”

Los Magistrados que declararon sin lugar el recurso se fundamentaron en este razonamiento:

“De conformidad con la ley de impuesto territorial el avalúo dado a los bienes para efectos del cobro del impuesto respectivo debe ser expresión fiel de su valor venal.

El artículo 1° de la Ley 3026 de 11 de setiembre de 1962 fijó un plazo de seis meses a todos los propietarios para que presentaran su declaración jurada de todos los bienes afectos al mencionado tributo y... de lo anterior se desprende que el valor contabilizado en la Tributación Directa responde económica y jurídicamente hablando, al venal del inmueble aceptado por su propietario. Cabe advertir que las disposiciones de que el valor señalado por el propietario para efectos fiscales, servirá de base para fijar la indemnización en caso de que se ordene su expropiación, no constituyen una innovación en nuestra legislación, pues figura en varias otras de América, entre otras las siguientes. La de Méjico, que dispone que “el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas centrales de recaudadoras ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito” (Artículo 27). La de Panamá

que establece que se toma en cuenta como base para fijar el monto de la indemnización el valor catastral de la finca dos años antes de haberse decretado la expropiación. La de Argentina que manifiesta que tratándose de inmuebles, la indemnización que se acuerde no podrá ser superior en ningún caso a la evaluación para la contribución territorial acrecida en un 30% (Artículo 1° de la ley respectiva).<sup>(75)</sup>

- f) **Recurso sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones que permiten la entrada en posesión con el depósito del monto señalado por el Tribunal Fiscal Administrativo.**

Dos leyes se refieren a este caso: La llamada ley de expropiaciones del Coto, ya comentada N° 1371 de 10 de noviembre de 1951 y la Ley de Caminos Públicos N° 1851 de 28 de febrero de 1955. En cuanto a la primera se planteó el recurso contra el artículo 5° que dice:

“En cualquier momento durante el trámite de las diligencias de avalúo en que el Estado depositare a la orden del propietario la suma fijada como indemnización por el Tribunal de Avalúos el Juzgado, a solicitud de la Procuraduría, le extenderá autorización para entrar en posesión de lo expropiado, sin perjuicio de continuar el trámite de las diligencias instauradas. Si el interesado opta por retirar lo depositado se tendrá por satisfecho de su indemnización y se procederá como se indica en el artículo 7 (protocolización de piezas para inscribir la propiedad en el Registro a nombre del expropiador).<sup>(76)</sup>

La Corte Suprema declaró sin lugar el recurso, reproduciendo argumentos de una resolución tomada por dicha Corte Plena a las 14:30 horas del 6 de junio de 1941, que dijo:

(75) Información tomada directamente de las indicadas actas de la sesión de Corte Plena. Sesión N° 12 de las 14 horas del 6 de abril de 1967.

(76) Colección de Leyes de 1951. Segundo Semestre. Pág. 251.



“La posesión no es sino uno de los atributos del derecho de propiedad. En el caso concreto la propiedad no se transfiere al Estado o a sus instituciones, sino al otorgante o inscribirse la escritura correspondiente, previo el depósito total del monto de la indemnización, y por mucho que se diga que la posesión es el principal atributo de la propiedad, no son lo mismo en derecho una y otra cosa, y no es lícito confundirlas”.<sup>(77)</sup>

Como veremos enseguida, este argumento privó también en el criterio de algunos Magistrados al declarar sin lugar el recurso de inconstitucionalidad al artículo 30 de la Ley de Caminos Públicos, que en lo conducente dice:

“Cuando para abrir, ampliar o rectificar o reparar un camino público o para otros fines de utilidad pública, fuere necesario adquirir la totalidad o alguna parcela de terreno... la expropiación se considerará de utilidad pública y podrá decretarse por el Poder Ejecutivo observando los siguientes procedimientos... a... b... c... En cualquier momento durante el trámite de las diligencias ante el Juzgado... en que se depositare a la orden del propietario la suma fijada por el Tribunal de Avalúos como indemnización, la citada autoridad... extenderá autorización para entrar en posesión de lo expropiado, sin perjuicio de continuar la tramitación de las diligencias establecidas...”.<sup>(78)</sup>

El resto del texto del artículo es similar al transcrito, de la Ley 1371.

La Corte Suprema al conocer el recurso de inconstitucionalidad contra ese artículo, lo declaró sin lugar, y aunque un mayor número de Magistrados votaron por admitirlo, no fueron alcanza-

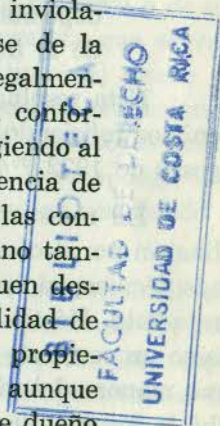
(77) Sesión de Corte Plena Nº 24 de las 15 horas del 8 de mayo de 1952.

(78) Ver Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica Nº 7, Tomo XIX, recopilación Nº 9, Octubre de 1965.

dos los dos tercios de votos que la Constitución exige para que el recurso prospere. Quienes declararon sin lugar el recurso basaron su argumentación en el hecho de que “el dueño no pierde en realidad el dominio del bien, sino tan sólo su posesión, “haciéndose eco de la resolución de 1941 antes transcrita, y fundándose en la opinión del autor Enrique Sayaguez Laso, externada así: “La ocupación del bien no implica transferir su propiedad a la Administración. El bien continúa de pertenencia del expropiado hasta la escritura; la Administración sólo obtiene la posesión”. También citó la opinión de Villegas Basavilbaso en el sentido de que la jurisprudencia de la Corte en Argentina en reiteradas decisiones ha establecido que la medida que se comenta no es inconstitucional. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo VI. Página 393.<sup>(79)</sup>

Los Magistrados que se pronunciaron por declarar con lugar el recurso se basaron fundamentalmente en las siguientes razones:

“Al disponer el artículo 45 de la Constitución Política que la propiedad es inviolable... y que a nadie puede privarse de la suya si no es por un interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley, con ello no sólo está protegiendo al propietario en frente de una transferencia de dominio que se pretenda realizar sin las condiciones que la misma regla señala, sino también respecto de los actos que impliquen despojo material y vulneren la inviolabilidad de aquel derecho, como ocurre cuando el propietario se ve privado de la posesión, aunque jurídicamente mantenga el carácter de dueño por no haberse efectuado todavía el traspaso al expropiante. Sin la posesión, no puede el propietario gozar de su derecho con la amplitud que la Carta Política le garantiza; y si el artículo 45 dispone que “la propiedad es inviolable” no hay duda de que esa “garantía también se extiende a la posesión como atributo del dominio. No es posible interpretar de



(79) La cita de Sayaguez Laso aparece en su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Pág. 403. Montevideo, 1959.



otra manera el texto constitucional, pues la protección al derecho de propiedad resultaría inoperante o muy disminuido en sus efectos, si el Estado pudiera tomar para sí la posesión sin indemnizar al propietario, con la tesis de que el artículo 45 sólo se aplica tratándose de la transferencia de dominio o la violación de la propiedad como un todo”.

Otras razones se dieron también, expresándose así:

“De manera que cuando la ley permite que, de acuerdo con un avalúo administrativo el Estado adquiera la posesión provisional, se quebranta también la letra y el espíritu de la garantía contenida en el artículo 45 constitucional, tanto por no provenir la fijación de un órgano judicial, como porque la suma depositada no representa más que un intento de la indemnización”.

Esta resolución de la Corte Suprema de Justicia a que nos venimos refiriendo es la de la sesión de las 14 horas del día tres de agosto de 1972.<sup>(80)</sup>

En nuestro criterio, el pronunciamiento de quienes se inclinaron por declarar con lugar el recurso, está concebido en forma más técnica, si se toma en cuenta que el dominio, como dice el tratadista Héctor Lafaille, “ha sido considerado corrientemente como un conjunto o haz de atributos y por eso suele definírsele de una manera descriptiva, mediante la enumeración de aquellos. De ahí, la fórmula “ius utendi, fruendi, abutendi” que se adopta desde la glosa, a la cual debe agregarse el “ius possidendi”, que permite la realización práctica de los demás”.<sup>(81)</sup>

Pensamos que al impedirse el ejercicio de la posesión, se impide también toda posibilidad de disfrutar de los otros atributos del dominio, y la propiedad que garantiza el artículo 45 de la Constitución Política, no es una “nuda propiedad”, sino una propiedad compuesta de sus atributos.

(80) Aún no publicada en el Boletín Judicial.

(81) Héctor Lafaille. Derecho Civil. Tomo II. Editorial Ediar. Buenos Aires 1943, Pág. 380.

## VI.—PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACION.

Tal como lo habíamos expuesto en el capítulo segundo de este trabajo, de las diversas leyes de expropiación que tienen vigencia en Costa Rica, básicamente en dos de ellas se contienen los procedimientos que se utilizan para el propósito: en la Ley General de Expropiaciones por Utilidad Pública, y en la llamada ley de expropiaciones del Coto, promulgada con ocasión de las que fue necesario decretar para adquirir los terrenos en que se construyó el aeropuerto de ese nombre. Explicaremos cada uno de ellos.

### A. El Procedimiento de la Ley de Expropiaciones por causa de Utilidad Pública, N° 36 de 26 de junio de 1896 reformada por la N° 78 de 24 de junio de 1938.

Esta ley contempla dos diversas fases del procedimiento: una de orden administrativo y otra de tipo judicial.

En cuanto a la primera de ellas, el procedimiento se inicia cuando se esté en presencia de un caso de interés nacional o de utilidad pública, en razón de una obra de esa naturaleza que se vaya a realizar. El Ministerio de Gobernación se dirigirá al dueño del inmueble indicándole la obra en proyecto y la posible ocupación de todo o parte de su propiedad, concediéndole un término de tres a veinte días para que manifieste su conformidad o se oponga a la medida, debiendo en este caso ofrecer las pruebas en que funde su negativa (Artículo 5).

Si el dueño del inmueble manifestare su conformidad con la expropiación, esta se decretará sin más trámite (Artículo 7); pero si se opusiere o no contestare, vencido el término se enviará copia de la nota remitida al propietario, en su caso de la contestación del interesado, al Gobernador de la Provincia en que esté situado el inmueble, ordenándole recibir los informes y pruebas que estime conducentes (Artículo 8). El Gobernador conferirá un plazo de 8 a 20 días a los interesados para que rindan las pruebas que el Ministerio hubiere aceptado, o las nuevas que ofrezcan dentro de ese período. Recibirá las pruebas o vencido el plazo, el expediente se devuelve al Ministerio de Gobernación, y con vista de las diligencias mencionadas el Poder Ejecutivo resolverá lo que proceda acerca de la expropiación. (Artículos 9, 10 y 11).

Las diligencias se tramitarán con la persona que tenga inscrito el inmueble en su favor, o con el que al momento de remitir el



Ministerio la nota al interesado esté en posesión del inmueble; y si hubiere litigio sobre el inmueble, con quienes aparezcan en el expediente respectivo como partes directamente interesados. (Artículo 14).

También aquellas personas que presenten justificación de ser dueños del inmueble o de tener sobre el mismo derechos que puedan sufrir perjuicios, como por ejemplo arrendatarios o usufructuarios del inmueble, serán tomados en cuenta durante la tramitación de las diligencias. (Artículo 16).

Si el inmueble pertenciere a sucesión o concurso de acreedores que carezcan de representantes, o si éste se hallare impedido, el Juez de la causa nombrará un representante ad-hoc, pudiendo oír para este propósito si lo estima conveniente, a los interesados en junta, o por un breve término a todos, respecto de la persona en quien debe hacerse la elección. (Artículo 12).

Cuando el inmueble pertenezca a corporaciones, asociaciones, menores, ausente o incapacitados que tampoco tuvieran representantes, la expropiación se tramitará con un representante ad-hoc nombrado conforme a las normas del Código de Procedimientos Civiles. (Artículo 14).

Se indica en la ley que las resoluciones que dictare el Gobierno sobre la expropiación serán ejecutorias, no sólo contra los indicados propietarios, sino también contra todas aquellas que hubieren derivado algún derecho sobre el inmueble, por ejemplo, un acreedor hipotecario. (Artículo 15).

Concluida esta fase administrativa, hecha ya la declaratoria de expropiación por medio de Decreto Ejecutivo que se publica en el Diario Oficial, se inicia la fase judicial que tiene por finalidad determinar el monto de la indemnización.

Antes de exponer lo relativo a esta fase judicial, debemos recordar que si el propietario a quien se expropia tuviere fundadas razones para pensar que la expropiación que se proyecta nada tiene que ver con el interés o necesidad públicas, podría plantear una acción de tipo contencioso-administrativo en ese sentido contra el Estado o contra el ente expropiador para dejar sin efecto la validez del Decreto, porque si bien el artículo 24 de la ley dispone que "la sentencia una vez que sea ejecutoria, resuelve definitivamente la cuestión y hace imposible todo debate posterior en juicio ordinario

respecto de las cuestiones por ella resueltas y el monto que la misma mande indemnizar como precio del inmueble y de los daños y perjuicios causados con la expropiación", hay que entender que este artículo se refiere a aspectos que no sean el de la ilegalidad del Decreto, puesto que el procedimiento Contencioso-Administrativo es posterior a la ley que comentamos y ha de considerarse como la excepción al respecto.

El procedimiento judicial se inicia con la gestión que hace el Procurador General de la República ante el juez de lo Contencioso-Administrativo, solicitando que el dueño del inmueble lo abandone al servicio para que se destine y nombre perito que, en unión con el que en la misma parte actora ha de designar, valore el inmueble de que se trate y de los daños y perjuicios que su ocupación ocasiona. (Artículo 19).

Con vista de la demanda el Juez prevendrá al interesado que dentro de cinco días nombre su perito, o ponga las excepciones o defensas que obraron a su favor y ofrezca la prueba de ellas. (Artículo 20).

Si el demandado propusiere excepciones pertinentes, a juicio del Juez, se le dará un plazo de 10 días para evacuar la prueba de ellas; durante ese término el actor puede proponer la contra prueba correspondiente para evacuarse en el mismo plazo. Artículo 22).

Practicado el avalúo y vencido el término de oposición y tramitado que sea lo relacionado con excepciones, se procederá a dictar sentencia. La sentencia contendrá pronunciamiento acerca de todas las excepciones presentadas, y la orden de que el demandado abandone su inmueble al servicio para que se destine, mediante la previa indemnización legal, conforme al justiprecio practicado. (Artículos 23 y 24).

Firme la sentencia y hecho el depósito de la suma correspondiente a la indemnización, el Juez declarará en posesión del inmueble a la autoridad o corporación por cuya cuenta se decretó la expropiación y mandará otorgar a favor de la misma la escritura de propiedad la cual consistirá en la protocolización del decreto de expropiación, de la sentencia, del acta de consignación del precio y del auto que así lo dispone. (Artículo 25). El depósito se entregará a quien corresponda conforme a la ley. (Artículo 26).



La reforma del año 1938 estableció la posibilidad de que el Estado, las Municipalidades u otras instituciones de carácter público pudiesen pedir al Juez autorización para entrar en posesión de la cosa expropiada, previo depósito de la suma que el Juez oyendo a peritos de su exclusivo nombramiento, fijará prudencialmente. Esa suma podrá ser retirada por el demandado si la acepta como pago total de la indemnización que le corresponde. Las decisiones del Juez poniendo en posesión y facultaron a la parte expropiada para ejecutar trabajos en la cosa expropiada, así como las que dicte en que lo señale, no tendrán otro recurso que el de responsabilidad. (Adición al artículo 20 de la ley).<sup>(82)</sup>

#### B. El Procedimiento de la Ley N° 1371 de 10 de noviembre de 1951, llamada de Expropiaciones del Coco.

Este procedimiento como se explica de los mismos considerandos de la ley, fue creado para expeditar la tramitación de las expropiaciones, por estimarse “inadecuada y de difícil y lenta aplicación” la Ley General de Expropiaciones en cuanto a su trámite. Como hemos visto, prácticamente todas las leyes que en la actualidad se refieren a expropiaciones y que ya hemos comentado, siguen con muy pequeñas modificaciones, conservando el procedimiento en lo básico, esta nueva ley de 1951. Explicaremos cómo funciona:

Será siempre necesario un decreto de expropiación del Poder Ejecutivo; pero el trámite previo de diligencias administrativas señalado por la ley general, ha sido reducido a un mínimo y consiste en un requerimiento telegráfico que la Procuraduría General de la República hace al propietario del inmueble, para que manifieste, dentro de los cinco días siguientes, si está dispuesto a vender al Estado o a la entidad de que se trate, cuando la expropiación sea para otra entidad pública, el inmueble o la porción del mismo que se requiera, por el precio que indica el avalúo que previamente y a solicitud de la misma Procuraduría ha hecho el llamado Tribunal de Avalúos de la Tributación Directa sobre la indemnización que deba pagarse.

Si no hubiere acuerdo, o si el propietario no atendiere el llamado, entonces la Procuraduría solicitará al Juzgado Civil de

(82) Hecha esta adición por Ley N° 78 de 24 de junio de 1938.

Hacienda y de lo Contencioso-Administrativo que prevenga al propietario la designación del perito valuador que debe designar, dentro de los cinco días hábiles siguientes, para que determine, según su criterio, el monto de los daños y perjuicios que le correspondieren. Si tal designación no la hace el propietario, el Juzgado queda facultado legalmente para hacerla de oficio, escogiendo al perito de las listas que los Colegios de Ingeniería y de Agronomía han de suministrar para ese propósito. El perito designado por el propietario o por el Juzgado en nombre de aquel debe rendir su dictamen dentro de los quince días siguientes a la fecha de su aceptación.<sup>(83)</sup> Rendido el dictamen, el Juzgado procederá a dictar su resolución fijando el monto de la indemnización que deba pagarse al propietario, estipulando la ley que esa indemnización no podrá en ningún caso ser superior al monto del mayor de los peritazgos vertidos, sean: el del Tribunal de Avalúos o el del perito correspondiente a la parte expropiada.<sup>(84)</sup> En la resolución el Juez ordenará al expropiado abandonar el inmueble o la porción del mismo expropiada, si ese fuere el caso, previo depósito de la suma total fijada.

Hecho ese depósito el Juzgado autorizará al Estado o a la Institución de que se trate para entrar en posesión de lo expropiado. Luego se dictará resolución para que la Procuraduría proceda a otorgar la escritura de propiedad, mediante la protocolización de las piezas respectivas que son: la resolución que fijó el monto de la indemnización, el acto de consignación del precio, el auto que autoriza la misma protocolización y cualquier otro dato que fuere necesario.

Esta ley contiene, además, en su artículo 5°, el trámite de un “procedimiento de urgencia”, ya que allí se autoriza al Estado para entrar en posesión de lo expropiado en cualquier momento en que se deposite a la orden del propietario la suma fijada por el Tribunal de Avalúos.

Es decir, con el peritazgo inicial hecho por el organismo del Estado y antes de que se conozca el criterio del perito valuador de la parte. Desde luego, los procedimientos continuarán; y si el inte-

(83) Artículos 2, 3, 4, de la Ley 1371 de 10 de noviembre de 1951.

(84) Hoy por la reforma introducida a la Ley del Impuesto sobre la Renta, esta función corresponde al Tribunal Fiscal Administrativo, creado por esa reforma. Véase artículo 34 de la citada ley que es la número 837 de 20 de diciembre de 1946, y la reforma específica introducida por la Ley N° 3063 del 14 de noviembre de 1962.



esado optare por retirar la suma depositada se le tendrá por satisfecho y se procederá a escriturar a nombre del Estado o de la institución que corresponda el inmueble conforme al trámite antes explicado. Sobre este artículo de la ley, se planteó un recurso de inconstitucionalidad, el cual fue declarado sin lugar en la sesión de Corte Plena de las 15 horas del 8 de mayo de 1952, referida en la nota 77.

Si el inmueble sobre el cual versare la expropiación pertenece a una sucesión, concurso, o un ausente, incapaz, o menor, los procedimientos respectivos se seguirán en esos casos con el albacea, curador, apoderado, tutor o representante legal.<sup>(85)</sup>

Se indica en la ley que únicamente cabrán los recursos de revocatoria y de apelación, contra la resolución final que fije el monto de la indemnización, los que deben plantearse dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de la última notificación. Las demás resoluciones sólo tendrán el recurso de responsabilidad.<sup>(86)</sup> Ello significa que con este procedimiento no es posible el recurso de Casación. Asimismo se dice de manera expresa que no procederá en estas diligencias la "deserción" que consiste en el abandono de la instancia de una manera tácita al dejar de instar el juicio de que se trate por seis meses o más, y que produce, a pedimento de parte, la caducidad de dicha instancia.<sup>(87)</sup>

Debemos indicar, como un caso de excepción, que se produce en estos procedimientos que venimos comentando, lo dispuesto por la ley de Tierras y Colonización en cuanto a la expropiación en caso de conflictos entre poseedores y propietarios, pues aquí dice expresamente el artículo 105 de la citada ley, que se sustituye el avalúo exigido en la Ley 1371, por el sistema señalado en los artículos 103 y 104 de esa ley que consisten en que el Tribunal Fiscal Administrativo fije el valor de las tierras, y si el propietario estuviere de acuerdo con el avalúo, los ocupantes deberán obligadamente someterse al mismo o quedarán sujetos a la responsabilidad de las leyes comunes, en caso contrario. Si el propietario no aceptare el avalúo, se procede a la expropiación y dicho avalúo se tendrá como dado por parte de la entidad expropiante, quedando única-

(85) Artículo 8 de la ley mencionada N° 1371.

(86) Artículo 9 ibidem.

(87) Véanse artículos 81 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles de Costa Rica.

mente el derecho al propietario de nombrar su perito, para que el Juez en definitiva resuelva fijando la indemnización, la que no podrá ser superior al monto mayor de los peritazgos vertidos, como ya lo hemos visto.

En cuanto la manera de proceder a efectuar los avalúos, diremos que en Costa Rica los peritos que conforme a la Ley General de Expropiaciones se nombran y los que designan las partes en los procedimientos especiales de la Ley Número 1371, suelen tener como patrón para determinar el monto de las indemnizaciones el valor de mercado de los bienes de que se trate. En cambio cuando los peritos de la Tributación Directa tienen que hacer sus avalúos, suelen guiarse por el criterio con que dictaminan para imponer el monto del impuesto territorial sobre los bienes inmuebles, que podríamos llamar un valor de mercado no actualizado, pues hay una tendencia a aumentar el valor de los inmuebles sólo cuando se ha constatado de manera fidedigna el aumento en los precios de plaza, y por consiguiente sus avalúos son bastante conservadores. Vimos, que en los casos en que la indemnización se refiera a inmuebles requeridos para los usos de la ley de Tierras y Colonización no podrá exceder del valor de la finca declarado para fines fiscales al momento de promoverse el conflicto ante el Instituto (artículo 151 de la ley), lo cual viene a determinar el pago de la expropiación con diferente criterio del valor de plaza o mercado, ya que usualmente los propietarios declaran para estos efectos sus propiedades en suma menor a su verdadero valor.

## VII.—PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA EXPROPIACION A EXTRANJEROS:

Podemos decir que en Costa Rica, conforme a las leyes actuales, no hay diferencia ninguna entre los nacionales y los extranjeros en lo que se refiere a la aplicación de los procedimientos de expropiación. Parte esta situación de la clara disposición del artículo 19 de la Constitución Política que estatuye:

"19.—Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen . . ."



Y en las leyes de expropiación a que nos hemos referido, no encontramos ninguna norma que dé trato diferencial a los extranjeros.

Como un acontecimiento histórico, cabe hacer mención de una grave situación que se planteó con ocasión de la Segunda Guerra Mundial en cuanto a los súbditos alemanes, italianos y japoneses. Fue promulgada la ley llamada de Bloqueo Económico N° 26 de 12 de diciembre de 1942.<sup>(88)</sup> Esta ley impidió las transacciones comerciales con dichos súbditos y sus compañías. Los bienes de ellos pasaron a administración de una Junta de Custodia, y se dispuso que para evitar los daños considerables que en la economía nacional producía la paralización de empresas pertenecientes a personas físicas o jurídicas incluidas en las llamadas "listas proclamadas", se declaraba de interés público la expropiación de esos bienes (artículo 16 de la ley). Se dispuso que quedaría a criterio exclusivo del Poder Ejecutivo estimar la procedencia de las expropiaciones. (artículo 17). Por medio de los Tribunales se señalaba el avalúo de los bienes oyendo a peritos, uno de ellos de la parte expropiada, y fijando el avalúo, se sacaba a subasta pública el bien para ser adjudicado al rematario del mismo (Artículo 19 de la ley). Este rematario tenía que ser un costarricense que no estuviera incluido en listas proclamadas, o compañías con iguales características (Artículo 20).

Se dispuso también que el Estado no hiciera pago inmediato —pese a que el precio se obtenía en remate— sino que abonara ese precio a la cuenta congelada que al extranjero le administraba la Junta de Custodia. (Artículo 21).

Esta situación grave porque atravesaron los extranjeros de los países mencionados, ha merecido serias críticas<sup>(89)</sup> y dichosamente sólo cabe ser citada como reseña histórica, pudiéndose afirmar que hoy en día no hay diferencia alguna entre extranjeros y costarricenses en el trato que dan las leyes del país en esta materia.

(88) Colección de Leyes de 1942. Segundo Semestre. Pág. 452.

(89) Véase Dr. Juan Luis Arias en su trabajo sobre "Las Limitaciones a la Propiedad en nuestra Historia Constitucional", Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. N° 15. Julio 1970. Pág. 347, donde equipara a "confiscación" la administración de bienes realizada por la Junta de Custodia.

## VIII.—IMPORTANCIA DE LA EXPROPIACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS.

La expropiación ha sido una institución jurídica de importancia en el medio costarricense.

Hemos visto que desde la época de la Constitución Política de 1825, figura como excepción de orden legal al principio de la inviolabilidad de la propiedad privada. Y la ley general sobre la materia, que aún nos rige, data desde el año de 1896.

No podemos afirmar que se haya hecho un uso extensivo de la institución jurídica a que nos referimos, pero sí un uso adecuado a las circunstancias, siempre con miras al interés social o a la utilidad pública.

No puede decirse que la utilización de la expropiación haya desempeñado un papel significativo en el desarrollo social y económico del país, pero tampoco podría afirmarse que haya carecido de importancia. Conforme las necesidades de la comunidad, del Estado y sus Instituciones lo han precisado, se ha hecho uso de esta institución jurídica. Y a raíz de la promulgación de la ley de Tierras y Colonización, equivalente a la reforma agraria de otras naciones del Istmo centroamericano, se han llevado a cabo, bajo los procedimientos de esta ley, algunas importantes expropiaciones. El dato que obtuvimos fue el de que con el trámite de la ley de Tierras y Colonización se han realizado, en forma directa, las siguientes expropiaciones: la de la Colonia Trinidad, en Ciudad Quesada, Alajuela, en extensión de 2.400 hectáreas; la de San Juanillo, en Nicoya, Guanacaste, con extensión de 14.271 hectáreas; y la de finca Miravalles en Bagaces, Guanacaste, en extensión de 12.910 hectáreas.<sup>(90)</sup> Como se ve, no son muchas las expropiaciones promovidas en forma directa por los procedimientos de esta ley.

Aparte de ellas, ha habido algunos casos de los llamados de "regulación de conflictos" entre propietarios y poseedores en precario, que terminan como hemos visto, en la adquisición del inmueble por parte de los poseedores, y no se produce en realidad una expropiación, propiamente dicha.

La Ley General de Expropiaciones y la Ley de Expropiaciones llamada "del Coco", así como las otras que hemos citado y

(90) Dato obtenido directamente del Departamento Legal del Instituto de Tierras y Colonización.



que utilizan el procedimiento de esta última, han dado origen a un número considerable de expropiaciones en el transcurrir de los años, del que lamentablemente no hay registro en la Dirección General de Estadística, según se nos informó. Todas ellas, cuando no han producido su efecto las negociaciones de arreglo directo, constan en los expedientes archivados de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.

Como última observación hemos de hacer la de que el Poder Central, los organismos municipales y nacionales han utilizado la institución de la expropiación con mucha parsimonia, y solamente en casos debidamente justificados, siempre por razones comprobadas de orden social o utilidad pública.

## ASPECTOS HISTÓRICO-SISTEMÁTICOS DE LA EVOLUCIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE FUNDOS RÚSTICOS EN LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS DERECHOS EUROPEOS OCCIDENTALES

RODRIGO BARAHONA ISRAEL

Profesor de Derecho Agrario

Universidad de Costa Rica.

### SUMARIO:

#### Introducción.

- 1.—Propiedad de la tierra y libertad de contratación en el código civil francés de 1804.
- 2.—El régimen de la locación en el "code civil". La locación de fundos rústicos.
- 3.—Propiedad y locación de la tierra en otros códigos europeos del siglo XIX: el código italiano de 1865 y el código español de 1889.
- 4.—Bases evolutivas de la propiedad y de la locación (arrendamiento) de la tierra en los derechos europeos.
- 5.—La evolución del régimen de propiedad de la tierra como bien productivo.
- 6.—Relevancia de la naturaleza productiva de los bienes (en particular del fundo rústico) en el contrato de arrendamiento.
- 7.—Caracteres delimitadores del fundo rústico en el contrato de arrendamiento.
- 8.—La gestión productiva del arrendatario y su relevancia causal.
- 9.—El goce del arrendatario de fundos rústicos.
- 10.—El arrendamiento de fundos rústicos como contrato agrario.
- 11.—La empresa del arrendatario y las orientaciones fundamentales de las modernas legislaciones europeas del contrato de arrendamiento de fundos rústicos.